



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Inês

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: João Nildo Leite (Prefeito)

Advogado: Paulo Ítalo de Oliveira Vilar (OAB/PB 14233)

Contadora: Clair Leitão Martins Diniz (CRC/PB 4395/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Santa Inês. Exercício de 2016. Competência para apreciar as contas de governo, prevista na CF, art. 71, inciso I, e na LOTCE/PB, art. 1º, inciso IV. Falhas na gestão não atrativas de reprovação da prestação de contas. Precedentes. Emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas.

PARECER PPL – TC 00308/19

RELATÓRIO

1. O presente processo trata da prestação de contas anual do Senhor JOÃO NILDO LEITE, na qualidade de Prefeito do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício de **2016**.
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **relatório inicial** de fls. 709/787, através do Auditor de Contas Públicas (ACP) Carlos Alberto Oliveira, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Gláucio Barreto Xavier, e pelo Chefe de Departamento, ACP Sebastião Taveira Neto, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.1. Apresentação da **prestação de contas** no **prazo** legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
 - 2.2. Segundo dados do IBGE (censo 2010 - estimativa 2016) o Município de **Santa Inês** possui **3.595 habitantes**, sendo 1.453 habitantes da zona urbana e 2.142 habitantes da zona rural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

- 2.3.** A **lei orçamentária anual** (Lei 224/2015) **estimou** a **receita** em R\$26.229.697,00 e **fixou** a **despesa** em igual valor, bem como autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$13.114.848,50, correspondendo a 50% da despesa fixada na LOA;
- 2.4.** A **receita total arrecadada** correspondeu a R\$13.328.462,53, sendo R\$12.633.873,60 em receitas **correntes**, já descontada a transferência do montante de R\$1.808.770,56 para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, e R\$694.588,81 em receitas de **capital**;
- 2.5.** A **despesa executada** totalizou R\$11.235.110,43, sendo R\$599.559,94 do Poder Legislativo. Quanto às categorias econômicas foram executados R\$11.039.930,23 em despesas **correntes** (R\$599.559,94 do Poder Legislativo), e R\$195.180,20 em despesas de **capital**;
- 2.6.** O **balanço orçamentário consolidado** apresentou **superávit** equivalente a 15,71% (R\$2.093.352,10) da receita orçamentária arrecadada; o **balanço financeiro** indicou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$3.073.873,95, sendo R\$2.947,20 em caixa e R\$3.070.926,75 em Bancos; e o **balanço patrimonial consolidado** consignou **superávit financeiro** (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$1.650.156,36;
- 2.7.** Foram realizados 27 **procedimentos licitatórios** para despesas de R\$2.968.969,89, indicando a realização de despesas sem licitação no montante de R\$168.978,51;
- 2.8.** Os gastos **com obras** e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$71.910,16, correspondendo a 0,64% da despesa orçamentária;
- 2.9.** Os **subsídios** percebidos pelo Prefeito foram de R\$144.086,42. Já no caso do Vice-Prefeito, os valores percebidos totalizaram R\$72.086,42 estando dentro do valor permitido pela Lei Municipal;
- 2.10. DESPESAS CONDICIONADAS:**
- 2.10.01. FUNDEB:** aplicação do montante de R\$1.462.566,34, correspondendo a **71,15%** dos recursos do FUNDEB (R\$2.055.744,03) na remuneração do magistério da educação básica;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

- 2.10.02. Manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE):** aplicação do montante de R\$3.414.780,17, correspondendo a **37,18%** das receitas de impostos mais transferências, que totalizaram R\$9.184.093,62;
- 2.10.03. Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE):** aplicação do montante de R\$1.526.784,29, correspondendo a **17,71%** das receitas componentes da base de cálculo – RIT menos deduções legais (R\$8.622.963,04);
- 2.10.04. Pessoal (Poder Executivo):** gastos com pessoal do Poder Executivo de R\$5.694.871,35 correspondendo a **45,08%** da receita corrente líquida (RCL), que totalizou no exercício o valor de R\$12.633.873,72;
- 2.10.05. Pessoal (Ente):** gasto do pessoal do Município, após a inclusão dos gastos do Poder Legislativo, no montante de R\$336.043,27, totalizou R\$6.030.914,62, correspondendo a **47,74%** da RCL;
- 2.10.06.** Caso as obrigações patronais sejam adicionadas aos cálculos de pessoal, o percentual do Município passará para **58,56%** e o do Executivo para **55,27%**;
- 2.11.** Ao final do exercício, o quadro de **pessoal** do Poder Executivo era composto de 333 servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo | Jan | AV% | Abr | AV% | Ago | AV% | Dez | AV% | Jan/Dez AH% |
|---|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|----------------|
| Benefício previdenciário temporário | 2 | 0,75 | 1 | 0,30 | 1 | 0,31 | 1 | 0,30 | -50,00 |
| Comissionado | 21 | 7,89 | 28 | 8,43 | 27 | 8,26 | 28 | 8,41 | 33,33 |
| Contratação por excepcional interesse público | 25 | 9,40 | 86 | 25,90 | 82 | 25,08 | 85 | 25,53 | 240,00 |
| Efetivo | 210 | 78,95 | 209 | 62,95 | 210 | 64,22 | 211 | 63,36 | 0,48 |
| Eletivo | 8 | 3,01 | 8 | 2,41 | 7 | 2,14 | 8 | 2,40 | 0,00 |
| TOTAL | 266 | 100,00 | 332 | 100,00 | 327 | 100,00 | 333 | 100,00 | 25,19 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

2.12. Os **relatórios** resumidos da execução orçamentária (REO) e de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados nos moldes da legislação;

2.13. Sobre a **Transparência da Gestão e Acesso à Informação**, de acordo com o estabelecido na LC 131/2009 e na Lei Federal 12.527/11, a página eletrônica da Prefeitura foi avaliada em novembro de 2016, tendo a Auditoria, com base nos critérios legais, elaborado o quadro a seguir:

| RESUMO | | | | | |
|---|------------------|-------------|--|--------------------|------------|
| Temas / Parâmetros | Pontuação Máxima | % Máximo | | Pontuação Recebida | % Recebido |
| 1 - CONTEÚDO | 500 | 50% | | 245 | 4,9 |
| 2 - SÉRIE HISTÓRICA E FREQUÊNCIA DE ATUALIZAÇÃO | 300 | 30% | | 60 | 2,0 |
| 3 - USABILIDADE | 200 | 20% | | 170 | 8,5 |
| PONTUAÇÃO TOTAL | 1.000 | 100% | | 475 | 4,8 |

Fonte: <http://tce.pb.gov.br/indice-de-transparencia-publica/relatorio-diagnostico-transparencia-publica/santa-ines>

2.14. Ao final do exercício, o Município apresentou suficiência financeira, para pagamentos de despesas de curto prazo, no montante de R\$1.929.754,00:

| Especificação | Valor (R\$) |
|---|---------------------|
| 1. Disponibilidades em 31/12/2016 | 3.073.873,95 |
| 2. Restos a Pagar | 238.656,59 |
| 3. Depósitos | 159.346,28 |
| 4. Consignações | 505.937,88 |
| 5. Ajustes | 746.117,08 |
| 6. Disponibilidade de Caixa Ajustada (1-2-3-4-5) | 1.929.754,00 |

Suficiência Financeira

Fonte: PCA, SAGRES, Anexo XX e Constatações da Auditoria

2.15. Repasse ao **Poder Legislativo** no montante de R\$601.565,64, representando 7% da receita tributária do exercício anterior. O repasse correspondeu a 95,49% do valor fixado no orçamento (R\$630.000,00);

2.16. As receitas e despesas do **Fundo Municipal de Saúde** e demais fundos do Município estão consolidadas na execução orçamentária da Prefeitura;

2.17. Não houve registro de **denúncias** neste Tribunal relativas ao exercício em análise;

2.18. Não foi realizada **diligência in loco**;

2.19. Ao término da análise envidada, a Auditoria apontou a ocorrência das irregularidades ali listadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

3. Devidamente intimada, a autoridade responsável apresentou defesa (fls. 796/999), sendo analisada pela Auditoria em relatório de fls. 1006/1015, da lavra do Técnico de Contas Públicas Ricardo da Franca Monteiro Freire, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, no qual foi registrada a permanência das seguintes eivas:
- 3.1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$168.978,51;
- 3.2. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis, no valor de R\$393.308,73
- 3.3. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, contrariando a exigência de realização de concurso público.
4. Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 1018/1020), solicitou a complementação de informações relacionadas à dívida pública municipal e aos recolhimentos previdenciários.
5. Relatório complementar da Auditoria, fls. 1023/1027, formulado pelo ACP Sebastião Taveira Neto, indicando as seguintes informações:
- 5.1. **Quanto ao Regime Geral de Previdência Social**, administrado pelo Instituto Nacional do Seguro Social - RGPS/INSS, os recolhimentos patronais totalizaram R\$1.110.188,72, estando R\$3.139,43 abaixo da estimativa de R\$1.113.328,15. A Auditoria entendeu como insignificante o valor não recolhido;
- 5.2. A **dívida municipal**, ao final do exercício, correspondia a R\$3.150.675,93, representando 24,94% da Receita Corrente Líquida, dividindo-se nas proporções de 45,18% e 54,82%, entre dívida flutuante e dívida fundada, respectivamente. Os principais componentes da dívida fundada são:

| Especificação | Saldo anterior 31/12/2015 (R\$) | Valor informado 2016 (R\$) | Valor Constatado 2016 (R\$) |
|--|------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Precatórios | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Previdência (RGPS) | 1.833.447,84 | 1.726.958,34 | 1.726.958,34 |
| Previdência (RPPS) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de água e Esgoto | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Empresa de Fornecimento do serviço de energia elétrica | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 1.833.447,84 | 1.726.958,34 | 1.726.958,34 |

Fontes: PCA – Anexo 16 – pág. 218 e 254



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

No que diz respeito a dívida fluante, temos:

| DESCRIÇÃO | SALDO ANTERIOR | MOVIMENTO DO EXERCÍCIO | | | SALDO P/EXEC. SEGUINTE |
|----------------|---------------------|------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| | | INSCRIÇÃO | PAGTO. | CANCEL. | |
| RESTOS A PAGAR | 857.095,34 | 238.656,59 | 238.656,59 | 207.428,26 | 758.433,43 |
| DEPÓSITOS | 601.788,16 | 926.377,02 | 862.881,02 | 0,00 | 665.284,16 |
| TOTAL | 1.458.883,50 | 1.165.033,61 | 992.771,26 | 207.428,26 | 1.423.717,59 |

Com relação aos limites legais, tem-se que:

| Especificação | Apurado | | Limite | |
|-----------------------------------|---------------|-------|---------------|--------|
| | Valores (R\$) | % RCL | Valor (R\$) | % RCL |
| Dívida Consolidada Líquida | 2.759.929,64 | 21,85 | 15.160.648,46 | 120,00 |
| Concessões de Garantias | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Operações de Crédito (exceto ARO) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Operações ARO* | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Fontes: PCA – Anexo 17 – pág. 255

6. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 1030/1038), opinou pela: 1. **Regularidade com ressalvas** das contas; 2. **Atendimento parcial** às determinações da LRF; 3. **Aplicação de Multa**; e 4. **Recomendação**;
7. Retrospectivamente, o referido gestor obteve os seguintes resultados em exercícios anteriores, conforme decisões cadastradas no Sistema TRAMITA:

Exercício 2013: Processo TC 04121/14. Parecer PPL – TC 00091/15 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00499/15 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**);

Exercício 2014: Processo TC 04510/15. Parecer PPL – TC 00084/17 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00470/17 (**regularidade** das contas de gestão, **atendimento integral** da LRF e **recomendação**);

Exercício 2015: Processo TC 04202/16. Parecer PPL – TC 00053/18 (**favorável** à aprovação). Acórdão APL – TC 00151/18 (**regularidade com ressalvas** das contas de gestão, **atendimento parcial** da LRF, **multa** de R\$2.000,00 e **recomendação**).
8. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o *caput*, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater*:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido, também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa** (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento,*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).

Depreende-se, pois, que o Prefeito ao exercitar “a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas”.

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$168.978,51.

No levantamento inicialmente produzido, a Auditoria apontou a realização de possíveis despesas sem licitação, no montante de R\$168.978,51. Conforme quadro demonstrativo elaborado à fl. 714:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

| Nome do Credor | Objeto | Valor (R\$) |
|---|---|------------------------|
| Aldo Moura Xavier Dantas | Serviços de engenharia na fiscalização e medição nas obras contratadas pelo Município. | 13.200,00 |
| Antônio Orlando L. de Lacerda Eneide Alvarenga T.V. Ramalho | Aquisição de medicamentos destinados à Farmácia Básica | 27.034,61 18.068,21 |
| Dical Veículos Peças e Serviços | Aquisição de peças destinadas à manutenção da Ambulância, placa QFF 6587 | 14.895,65 |
| Francisco de Figueiredo | Locação de Microônibus, placa OFG 3735, para ficar à disposição da Secretaria de Saúde. | 48.000,00 |
| Edgar Pereira Carreiro Júnior Eirele | Confecção de prótese dentárias destinadas a pacientes do Município. | 15.138,00 |
| Ejane da Rocha - ME | Aquisição de ar-condicionados | 9.050,00 |
| Rosini Leite Manicoba | Aquisição de caibro, linhas, portas e janelas de madeira | 12.435,00 |
| So Tratores Comércio de Peças | Aquisição de peças para manutenção dos veículos Motoniveladora e Retroescavadeira | 11.157,04 |
| TOTAL | | 168.978,51 |

Fonte: SAGRES e Doc. TC nº 64066/17.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumprir recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Em suma, apesar da indicação de despesas remanescerem como sendo realizadas sem procedimentos de licitação durante o exercício, a Auditoria desta Corte **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens nele noticiado**, além de haver indicação nos autos de despesas licitadas em montante três milhões de reais. Assim, a matéria comporta as **recomendações** devidas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos.

Apontou o Órgão de Instrução que o montante de R\$393.308,73, concernente a despesas com pessoal, foram contabilizadas no elemento 36 (Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física) em desacordo com os artigos 86 a 106 da Lei 4.320/64.

Na defesa, o interessado alegou que os valores contabilizados no elemento de despesa citado pela Auditoria tiveram como fundamento legal o Manual de Contabilidade Pública e as determinações contidas na Portaria Interministerial 163, de 4 de maio de 2001, que traz no seu conteúdo que o elemento de despesa “36” refere-se a Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física, que são despesas orçamentárias decorrentes de serviços prestados por pessoa física de forma eventual e pagos diretamente a esta e não enquadrados nos elementos de despesa específicos, tais como remuneração de serviços de natureza eventual, prestado por pessoa física sem vínculo empregatício; estagiários, monitores diretamente contratados; gratificação por encargo de curso ou de concurso; diárias a colaboradores eventuais; locação de imóveis; salário de internos nas penitenciárias; e outras despesas pagas diretamente à pessoa física.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

e) *Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

Assim, deve a gestão municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma clara os gastos com pessoal do Município em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, contrariando a exigência de realização de concurso público.

No caso em comento, a Auditoria desta Corte de Contas apontou como eiva algumas contratações temporárias de servidores, descumprindo a regra da admissão por meio de concurso público.

O interessado, em suma, alegou que as “*contratações efetivadas pelo defendente foram pautadas na Lei Municipal nº 198/2013, que sequer foi objeto de análise pela Corte de Justiça da Paraíba, justamente em razão de que houvera sido declarada a inconstitucionalidade da antiga Lei nº 148/2008*”. Acrescentou que está realizando concurso público para provimento de cargos.

Ao final do exercício, o quadro de pessoal do Poder Executivo era composto de 333 servidores distribuídos da seguinte forma:

| Tipo de Cargo | Jan | AV% | Abr | AV% | Ago | AV% | Dez | AV% | Jan/Dez AH% |
|--|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|----------------|
| Benefício previdenciário temporário | 2 | 0,75 | 1 | 0,30 | 1 | 0,31 | 1 | 0,30 | -50,00 |
| Comissionado | 21 | 7,89 | 28 | 8,43 | 27 | 8,26 | 28 | 8,41 | 33,33 |
| Contratação por excepcional interesse público | 25 | 9,40 | 86 | 25,90 | 82 | 25,08 | 85 | 25,53 | 240,00 |
| Efetivo | 210 | 78,95 | 209 | 62,95 | 210 | 64,22 | 211 | 63,36 | 0,48 |
| Eletivo | 8 | 3,01 | 8 | 2,41 | 7 | 2,14 | 8 | 2,40 | 0,00 |
| TOTAL | 266 | 100,00 | 332 | 100,00 | 327 | 100,00 | 333 | 100,00 | 25,19 |



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

Como se pode observar, em dezembro daquele ano, o quantitativo de servidores efetivos era de 211, enquanto que o número de servidores contratados era de 85, representando este o percentual de 40,28% daquele. Vale ressaltar que a Lei Municipal 198/2013 autoriza a contratação de servidores temporários nos critérios nela inseridos. Ademais, não consta, nos autos, que a citada lei tenha sido contestada sua validade no âmbito judicial.

De toda forma, decorre do texto constitucional, ser a prévia aprovação em concurso a regra como condição do ingresso no serviço público. Preceitua a Carta Magna, em seu art. 37, II, que: *“a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos”*. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se a exceção à regra do concurso público, que consiste nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

Nesse contexto, entende-se que, para esta temática, devem ser expedidas **recomendações** no sentido de que a Administração Municipal procure admitir servidores unicamente nos casos permitidos em lei, adotando com regra a admissão de pessoal por meio de aprovação em concurso público.

À guisa de conclusão.

As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses à Câmara, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

com a gravidade dos fatos, inclusive multa. Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)”

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

À luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, notadamente em face do Parecer Normativo PN - TC 52/2004, os fatos apurados pela sempre diligente Auditoria, atraem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, porém não justificam a reprovação das contas.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal delibere **EMITIR PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO do Senhor JOÃO NILDO LEITE, na qualidade de Prefeito do Município de **Santa Inês**, relativa ao exercício de **2016**, com a ressalva do art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do TCE/PB, e, em Acórdão separado, sobre a PRESTAÇÃO DE CONTAS DA GESTÃO ADMINISTRATIVA DE RECURSOS PÚBLICOS, decida:

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL às exigências da LRF;

II) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas de gestão administrativa de recursos públicos, à luz da competência conferida ao Tribunal de Contas pelo inciso II, art. 71, da Constituição Federal, ressalvas em razão dos fatos passíveis de recomendação;

III) RECOMENDAR a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e

V) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05432/17

PARECER DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05432/17**, os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, decidem **EMITIR** e **ENCAMINHAR** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de **Santa Inês** este **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO** do Senhor **JOÃO NILDO LEITE**, na qualidade de **Prefeito** do Município, relativa ao exercício de **2016**, **INFORMANDO** à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

Registre-se, publique-se e comunique-se.
TCE - Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Plenário Ministro João Agripino.
João Pessoa (PB), 18 de dezembro de 2019.

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:13



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 12:09



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 19 de Dezembro de 2019 às 13:08



Cons. Antônio Gomes Vieira Filho
CONSELHEIRO

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 10:25



Cons. Fernando Rodrigues Catão
CONSELHEIRO

Assinado 20 de Dezembro de 2019 às 12:01



Manoel Antonio dos Santos Neto
PROCURADOR(A) GERAL